

Les effets pervers d'une bonne idée : la démocratie directe en Californie

James Iain Gow

Volume 17, numéro 1-2, 1998

Femmes, citoyenneté et représentation

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040107ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040107ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gow, J. I. (1998). Les effets pervers d'une bonne idée : la démocratie directe en Californie. *Politique et Sociétés*, 17(1-2), 239–271.
<https://doi.org/10.7202/040107ar>

Résumé de l'article

La démocratie directe a vu le jour en Californie au début du XX^e siècle dans la foulée du mouvement progressiste, issu d'un profond désabusement face aux institutions du gouvernement représentatif. En ce sens, elle peut apparaître à plusieurs comme une solution aux problèmes du même genre qui se posent au Québec et au Canada de nos jours. Cependant, l'initiative populaire et le référendum californiens ont engendré des effets inattendus qui, selon plusieurs observateurs, sont à l'opposé de ceux que recherchaient leurs promoteurs. Le débat qu'ils suscitent oblige tout participant à clarifier ses valeurs.

LES EFFETS PERVERS D'UNE BONNE IDÉE : LA DÉMOCRATIE DIRECTE EN CALIFORNIE*

James Iain Gow
Université de Montréal

Le désenchantement des électeurs à l'égard de leurs représentants, caractéristique des démocraties des pays développés à notre époque, n'est pas sans précédent. En effet, il y a un siècle, dans les États de l'Ouest américain, le mouvement progressiste fomenta une révolte contre les législatures, les partis et les puissants groupes de pression. Leur solution, la démocratie directe, a été adoptée par la plupart des États pendant les deux premières décennies du XX^e siècle.

C'est ainsi que le référendum, l'initiative populaire et la destitution de législateurs et de fonctionnaires élus (*recall*) ont été adoptés à cette époque. Après une période d'utilisation intense de ces instruments, s'étendant jusqu'en 1940, ceux-ci ont connu un taux de fréquence modeste jusqu'à la fin des années 1970. Depuis lors, leur utilisation est de plus en plus fréquente, et leur impact de plus en plus important.

De tous les États, la Californie est celui où l'on fait le plus appel à l'initiative et au référendum. L'expérience qu'elle a développée en ce domaine fait de cet État un cas exemplaire¹. Notre propos sera d'expliquer les origines et le fonctionnement des pratiques de la démocratie directe en Californie, tout en les situant dans le contexte général des États américains qui y ont recours. Nous verrons l'impact de ces pratiques, ainsi que les effets pervers qu'elles entraînent et que l'on peut observer aujourd'hui.

* Je désire remercier Louis Massicotte, Richard Nadeau et les évaluateurs anonymes pour leurs commentaires sur la première version de cet article. Mes remerciements vont aussi à Nelson W. Polsby, directeur de l'Institute of Governmental Studies, université de la Californie à Berkeley, pour son accueil lors du premier trimestre de 1996, ainsi qu'à ses collègues Bruce Cain, Victor Jones, Eugene Lee, Revan Tranter et Austin Ranney.

1. David Kehler et Robert M. Stern, « Initiatives in the 1980s and 1990s », *The Book of the States, 1994-95*, Lexington, Kentucky, Council of State Governments, 1994, p. 281, et David B. Magleby, « Direct Legislation in the United States » dans David Butler et Austin Ranney, *Referendums Around the World*, Washington, American Enterprise Institute, 1994, p. 224-225.

Cette question a son importance aujourd'hui au Canada et au Québec, puisque les mêmes types d'aliénation politique sont observables au sein de la population. De plus, bien que notre recours aux référendums reste relativement très modeste, nos provinces de l'Ouest ont été influencées par leurs voisins du Sud et elles en ont fait une utilisation plus poussée que dans les provinces du centre ou de l'Est². Si jamais nous étions tentés de pousser plus loin notre recours à la démocratie directe, notamment en faisant appel aux initiatives populaires, il serait utile d'en connaître les avantages et les inconvénients. De toute façon, la démocratie directe nous oblige à nous interroger sur notre définition et notre évaluation de la démocratie, question sur laquelle nous revenons à la fin de cet article.

La démocratie directe dont il est question ici comprend toujours la participation directe des électeurs à l'adoption de lois ou d'amendements constitutionnels. Les auteurs les plus prolifiques sur cette question, David Butler et Austin Ranney, considèrent que les mots référendum et plébiscite s'équivalent³. Ceux-ci peuvent être consultatifs ou juridiquement contraignants. Aux États-Unis on distingue le référendum populaire de l'initiative populaire⁴ : dans le premier cas, des électeurs par une pétition soumettent à l'approbation populaire une loi ou un amendement constitutionnel déjà adopté par la législature, tandis que dans le second cas les auteurs d'une pétition proposent un projet de loi ou d'amendement constitutionnel qui entrera en vigueur dès son adoption par l'électorat. De 1912 à 1966, la Californie a appliqué aussi l'initiative législative indirecte, selon laquelle une proposition présentée dans une pétition et qui avait obtenu le

-
2. Sur le recours relativement modeste, voir : Seymour Martin Lipset, *Continental Divide : the Values and Institutions of the United States and Canada*, New York et Londres, Routledge, 1990, p. 31. Sur l'utilisation dans l'Ouest canadien, Louis Massicotte observe : « Out of 40 referendums held in Canada at the provincial level since Confederation, not less than 29 took place in the provinces west of Kenora », in « The United States Experience With Direct Legislation », Ottawa, Division de la recherche, Bibliothèque du Parlement, 1984, p. 4. Une mise à jour faite par Louis Massicotte en 1997 donne les chiffres suivants : sur un total de 67 référendums tenus dans l'ensemble des provinces et des territoires depuis la Confédération, 48 ont eu lieu dans les provinces de l'Ouest et les territoires. Voir aussi : Pierre-F. Côté, *Instruments de la démocratie directe au Canada et au Québec*, Québec, Directeur général des élections, 1992.
 3. David Butler et Austin Ranney, *Referendums Around the World*, *op. cit.*, p. 1 et Louis Massicotte, « The United States Experience With Direct Legislation », *op. cit.*, p. 1.
 4. Charles A. Beard et Birl F. Shultz, *Documents on the State-Wide Initiative, Referendum and Recall*, New York, Macmillan, 1912, p. 20 ; Phil Keisling, *State Initiative and Referendum Manual '96*, Salem Or., Office of the Secretary of State, 1995 ; John M. Allswang, *California Initiatives and Referendums*, Los Angeles, Ed. G. Brown Institute of Public Affairs, California State University, 1991, p. 3.

Résumé. La démocratie directe a vu le jour en Californie au début du XX^e siècle dans la foulée du mouvement progressiste, issu d'un profond désabusement face aux institutions du gouvernement représentatif. En ce sens, elle peut apparaître à plusieurs comme une solution aux problèmes du même genre qui se posent au Québec et au Canada de nos jours. Cependant, l'initiative populaire et le référendum californiens ont engendré des effets inattendus qui, selon plusieurs observateurs, sont à l'opposé de ceux que recherchaient leurs promoteurs. Le débat qu'ils suscitent oblige tout participant à clarifier ses valeurs.

Abstract. Direct democracy appeared in California at the beginning of the century in the wake of widespread disillusionment with representative democracy and the Progressive movement. It might provide an answer to similar problems encountered in Quebec and Canada today. However, the initiative and the referendum in California have had such important, unintended consequences that many observers declare them to have changed into the opposite of what their creators intended. The debate these institutions evoke requires a clarification of its underlying values.

nombre de votes nécessaires, était transmise à la législature. Seulement en cas de non-adoption par celle-ci, on soumettait l'initiative au vote populaire. Une législature peut aussi présenter un projet de loi ou un amendement constitutionnel aux électeurs pour ratification. Bien que ces diverses formes de participation populaire puissent être qualifiées de démocratie directe, l'initiative législative ou constitutionnelle est la forme la plus radicale, puisque des citoyens peuvent, sans le concours des élus, concevoir et imposer un texte qui aura force de loi.

Dans le texte qui suit, nous verrons les origines et l'évolution de la législation directe aux États-Unis et, particulièrement, en Californie. Nous verrons le fonctionnement actuel de cette institution dans cet État, les résultats qu'elle produit et les grands problèmes qu'elle soulève. Dans une dernière partie, il sera question des propositions de réforme et des implications de cette pratique sur la théorie et la pratique démocratiques.

LES ORIGINES ET L'ÉVOLUTION DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE EN CALIFORNIE

Le cycle historique de la législation directe aux États-Unis présente ceci de particulier que son adoption a eu lieu au début du XX^e siècle, puis que son utilisation est tombée dans un certain déclin avant de connaître un extraordinaire regain de vie depuis la fin des années 1970.

Le tableau des États américains qui participent à la démocratie directe est complexe, mais il peut être réduit à quelques généralisations. Tous les États, sauf l'Alabama, exigent que les amendements à la constitution de l'État proposés par la législature soient soumis aux électeurs pour approbation. Dix-huit États permettent des initiatives directes ou indirectes pour amender leur constitution. Vingt-cinq États prévoient une forme ou une autre de référendum sur des propositions législatives, soit par décision législative (24 États) soit par initiative populaire (23 États)⁵.

La démocratie directe aux États-Unis est un phénomène bien délimité dans le temps et dans l'espace. La majorité des États qui ont adopté le référendum ou l'initiative populaire (ou les deux) l'ont fait avant 1918. En effet, des 24 États qui permettent l'initiative populaire en 1992, seuls cinq l'ont adoptée depuis 1918⁶.

Géographiquement, la démocratie directe est surtout un phénomène propre à l'Ouest américain. À l'ouest du Mississippi, 17 États sur 24 l'ont adoptée sous une forme ou une autre, tandis qu'à l'est, seuls 5 sur 26 l'ont fait⁷. Plus on va vers l'ouest, plus l'adhésion à la démocratie directe est forte. Les sept États les plus à l'ouest se sont donné le référendum, l'initiative et la destitution, tandis que presque tous les autres situés à l'ouest du Mississippi, qui ont choisi la démocratie directe, n'ont adopté que le référendum et l'initiative.

Cette préférence des États de l'Ouest pour la démocratie directe, vient de la colère des cultivateurs et des ouvriers à l'endroit des grandes entreprises, des machines politiques et des législatures qui sont de connivence avec le monde des affaires⁸. Le mouvement progressiste est né dans plusieurs grandes villes de l'Est, il a grandi en faisant appel aux forces qui ont appuyé le candidat du *People's Party* en 1896, William Jennings Bryan. Il a connu un afflux de nouveaux leaders après 1900, dont Robert LaFollette et Louis Brandeis, et sa popularité était telle que Woodrow Wilson et Theodore Roosevelt se

5. David Kehler et Robert M. Stern, « Initiatives in the 80's and 90's », *op. cit.*, p. 294.

6. David B. Magleby, « Direct Legislation in the United States », dans David Butler et Austin Ranney, *op. cit.*, p. 218-219, et Thomas E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative and Recall*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1989, p. 51.

7. Louis Massicotte, « The United States Experience With Direct Legislation », *op. cit.*, p. 4.

8. Pour ces développements historiques, nous nous basons sur Richard Hofstadter, « Introduction: The Meaning of the Progressive Movement », dans *The Progressive Movement, 1900-1915*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963 ; Charles A. Beard et Birl E. Schultz, *Documents on the State-Wide Initiative, Referendum and Recall*, *op. cit.* ; Michael Kazin, *The Populist Persuasion*, New York, Basic Books, 1995 ; Thomas E. Cronin, *Direct Democracy* ; Louis Massicotte, *op. cit.*

sont présentés aux électeurs comme des Progressistes lors des élections présidentielles de 1912⁹.

Les Progressistes arrivent après plusieurs décennies de désenchantement à l'égard des gouvernements des États dominés par les législatures. Leur programme propose une série de mesures destinées à limiter les pouvoirs des législatures, des machines politiques et des puissants groupes de pression. En plus de l'initiative, du référendum et du rappel, ce programme propose de réduire le nombre de postes électifs (le *short ballot*) et d'introduire l'élection primaire, le vote secret, le suffrage des femmes, l'élection directe des sénateurs des États, et la limitation des dépenses électorales. Si le XIX^e siècle a vu la popularité croissante des gouverneurs, néanmoins la médecine proposée aux maux des États est surtout une plus grande démocratie. Le progressisme veut représenter les citoyens contre les partis, les politiciens et les trusts.

En Californie, les premiers leaders sont un médecin socialiste, le Dr J.R. Hays, deux journalistes et la *League of Women Voters*. Le grand ennemi du peuple à leurs yeux était la *Southern Pacific Railway* qui contrôlait la législature. Une *Direct Legislation League* apparaît en 1898, et l'idée est ensuite adoptée par un groupe républicain, la ligue Lincoln-Roosevelt-Républicaine. L'élection en 1910 d'un gouverneur républicain et progressiste, Hiram Johnson, est l'occasion d'adopter par référendum législatif des amendements constitutionnels instituant l'initiative, le référendum et le rappel. La Californie devient ainsi le douzième État à agir de la sorte.

Le tableau 1 nous permet de démontrer quel a été le recours aux différents instruments de la démocratie directe depuis leur adoption en 1911. Trois observations nous intéressent ici. Premièrement, les consultations populaires initiées par la législature ont depuis le début dominé les initiatives et les référendums dans un rapport de dix contre un. Deuxièmement, les consultations inaugurées par les législateurs sont non seulement beaucoup plus nombreuses que les initiatives populaires, elles ont aussi deux fois plus de chances d'être acceptées par les électeurs. En effet, de 1884 à 1993, 58,5 % de toutes les mesures proposées aux électeurs ont réussi, mais ce chiffre cache un taux de réussite de 66,8 % pour les mesures législatives contre seulement 32,7 % pour les initiatives et les référendums¹⁰. Troisièmement, si les législateurs ont maintenu un taux de recours aux électeurs assez

9. Woodrow Wilson est officiellement candidat du Parti Démocrate, mais il est identifié au mouvement progressiste et il se présente comme un progressiste modéré dans ses discours. Richard Hofstadter, « Introduction », *op. cit.*, p. 10-15 et Michael Kazin, *The Populist Persuasion*, *op. cit.*, p. 51.

10. Tony Miller, Acting California Secretary of State, *A Study of California Ballot Measures, 1884 to 1993*, Sacramento, Ca., Office of the Secretary of State, janvier, 1994, p. 4.

Tableau 1
Nombre d'initiatives et de référendums proposés aux électeurs de la Californie

	Initiatives	Référendums	Total
1912-1919	30	11	41
1920-1929	35	11	46
1930-1939	36	11	47
1940-1949	20	1	21
1950-1959	12	1	13
1960-1969	9	0	9
1970-1979	22	1	23
1980-1989	44	4	48
1990-1992	25	0	25

Sources : John M Allswang, *California Initiatives and Referendums, 1912-1990*, Los Angeles, California Direct Democracy Project, Edmund G. Brown Institute of Public Affairs, 1991, p. 12 ; Tony Miller, *A Study of California Ballot Measures, 1884 to 1993*, Sacramento, Secretary of State of California, 1994.

élevé, les initiatives populaires ont perdu leur attrait après trois décennies d'activité intense, elles ont sombré graduellement dans l'oubli, à tel point qu'il n'y en a eu que neuf dans toutes les élections pendant les années 1960. Le regain d'intérêt reprend au cours des années 1970, mais c'est surtout dans la décennie 1980 que l'on revient à des taux d'activité comparables à ceux des trois premières décennies suivant leur instauration. Sur les 271 initiatives qui ont paru sur les bulletins de tous les États américains, de 1981 à 1990, la Californie mène de loin avec 58 ; elle est suivie par l'Oregon avec 37, par l'Arizona avec 16 et par le Colorado et par le North Dakota avec 14 initiatives chacun. La Californie a eu aussi le taux d'acceptation le plus élevé, soit 46,6 %, comparativement à 42,4 % pour l'ensemble¹¹.

Pourquoi ce regain de vie ? Ce n'est pas tellement le domaine d'intervention qui a changé : la majorité des initiatives a toujours porté sur la taxation et les finances publiques, la moralité publique et la réforme politique¹². Ce sont, bien sûr, la direction et la portée des propositions qui ont changé. John M. Allswang note que 40 % des questions de moralité inscrites entre 1914 et 1930 concernaient la prohibition ou la restriction de la vente des boissons alcooliques¹³. Une autre catégorie concernait les élections et les pouvoirs des élus. Un relevé des acquis dus à des initiatives, établi en 1950, citait notamment des propositions concernant l'inéligibilité des députés à d'autres postes publics, l'inscription des électeurs, la carte électorale, la sélection des juges et les pouvoirs de l'*Attorney General*¹⁴.

Avant de présenter les raisons du regain d'intérêt qu'ont connu les initiatives populaires depuis bientôt vingt ans, rappelons quelques-unes des propositions célèbres adoptées pendant cette période.

1978 : la plus célèbre de toutes, la Proposition 13, limite la somme des taxes foncières pouvant être exigées d'un propriétaire dans une même année à 1 % de la valeur marchande de sa propriété ; elle décrète aussi que pendant que la même personne détient une propriété, la valeur de celle-ci aux fins d'imposition ne peut augmenter de plus de 2 % par année à partir de la valeur cotisée en 1975-1976. Toute nouvelle taxe devra recevoir l'appui des deux tiers des deux chambres législatives.

1978 : l'adoption de la proposition 7 réintroduit la peine de mort.

11. Public Affairs Research Institute of New Jersey, « Statewide Initiatives 1981-1990 », *Initiatives and Referendum Analysis*, n° 2, juin 1992, p. 1.

12. John M. Allswang, *California Initiatives and Referendums, 1912-1990*, *op. cit.*, p. 13 et David B. Magleby, « Direct Legislation » (1994), p. 237(ce dernier traitant de tous les États depuis la fin des années 1970).

13. John M. Allswang, *op. cit.*, p. 12.

14. California Chamber of Commerce, *Initiative Legislation in California*, San Francisco, 1950.

1986 : un amendement à la constitution de l'État, la proposition 63, adopte l'anglais comme seule langue officielle.

1990 : la proposition 140 impose une limite à vie de six ans ou deux mandats comme membre de l'assemblée législative et de 8 ans comme sénateur de l'état, et réduit les budgets des législateurs de 40 %. La pratique des *term limits* est populaire ailleurs aussi ; jusqu'au premier novembre 1995, 21 États en ont fait l'adoption, tandis que, parmi les États à qui la question a été posée, seul l'Utah ne l'a pas adoptée.

1994 : la loi des anti-récidive, dite des « trois prises » impose des peines de 25 ans d'emprisonnement allant jusqu'à la réclusion à perpétuité à toute personne trouvée coupable d'un troisième délit, si les crimes précédents dont elle a été trouvée coupable ont été des délits qualifiés (des *felonies*). Une vingtaine d'autres États ont adopté des mesures similaires¹⁵.

1996 : lors des élections primaires, on adopte une proposition introduisant la *Open Primary*, ce qui veut dire que désormais, aux élections primaires, les électeurs peuvent voter pour la personne de leur choix comme candidat aux élections de l'automne suivant, quel que soit le parti pour lequel ils sont inscrits. Cela veut dire qu'un démocrate peut voter pour un candidat républicain à un poste tel que celui du président des États-Unis, mais il n'a qu'un seul choix ; il ne pourra pas voter aussi pour un candidat au poste de candidat du parti démocrate.

1996 : aux élections du mois de novembre, est adoptée la proposition 209, qui interdit l'utilisation de toute mesure de discrimination positive ou négative en matière d'emploi public, d'éducation ou de contrats publics, et ce, pour tout le secteur public californien.

Une interprétation populaire veut que le recours plus fréquent aux initiatives et aux référendums soit une conséquence de la découverte de ces outils par la droite.¹⁶ Il y a là sans doute une part de vérité, mais en Californie le cas est plus complexe. Aussi, des observateurs qui ont essayé d'attribuer une orientation de droite ou de gauche aux propositions adoptées dans tous les États ont-ils conclu à un certain équilibre entre les victoires des deux camps¹⁷.

Une première raison de la remontée de la démocratie directe en Californie pourrait être la réduction en 1966 du nombre de signatures nécessaires pour qu'une proposition accède au bulletin de vote : de 8 % elle est passée à 5 % du vote exprimé lors des élections précédentes au

15. Sylvie Kaufmann, « La justice californienne atténue les effets de la loi anti-récidive », *Le Monde*, 26 juin 1996.

16. David Lowery et Lee Sigelman, « Understanding Tax Revolt : Eight Explanations », *American Political Science Review*, vol. 75, n° 4, 1981, p. 965.

17. David B. Magleby, « Direct Legislation », *op. cit.*, p. 237, Thomas Cronin, *Direct Democracy*, *op. cit.*, p. 207.

poste de gouverneur¹⁸. Il y avait aussi des raisons plus spécifiques. La proposition 13, qui a déclenché la révolte des contribuables dans plusieurs autres États, avait néanmoins des causes propres à la Californie. Les propriétaires fonciers avaient connu des hausses exorbitantes de leurs taxes foncières au milieu des années 1970, alors que l'État accumulait un surplus considérable¹⁹. D'aucuns considéraient que le gouvernement californien n'était pas capable de tenir tête aux syndicats du secteur public²⁰.

La Proposition 13 a contribué à l'un des autres faits invoqués pour expliquer la résurgence de la démocratie directe en Californie, soit le blocage du gouvernement à Sacramento. En effet, l'exigence d'un vote des deux tiers pour l'adoption de toute mesure budgétaire a fortement occasionné cette impasse²¹. La tendance des électeurs à choisir un gouverneur et la majorité législative de partis différents en est un autre²². La désaffection des électeurs face aux élus fait que de nouveau, le gouvernement est considéré comme l'un des problèmes et non comme une source de solutions²³. Enfin, comme nous le verrons plus loin, des décisions judiciaires empêchant tout contrôle des montants que peuvent dépenser les partisans d'une initiative ont certes aidé les groupes bien nantis à intervenir.

Somme toute, il semble toujours y avoir des raisons populistes qui poussent des groupes à proposer des mesures de démocratie directe en Californie, comme il y en a de nouvelles qui aident des groupes de la droite à s'en servir. Selon David Lowery et Lee Sigleman, la population américaine s'est montrée mécontente du taux de taxation plusieurs années avant l'adoption de la Proposition 13 en 1978 ; à leur

18. David B. Magleby, *Direct Legislation*, op. cit., p. 68.

19. Revan Tranter, « Cities, Counties and the State- From Prop. 13 to 218 » dans G.E. Lubenow et Bruce E. Cain (dir.) *Governing California: Politics, Government and Public Policy in the Golden State*, Berkeley Ca., Institute of Governmental Studies, 1997, p. 64-68 et Adam Clymer, « California Tax Referendum Symptom of National Revolt », *New York Times*, 4 juin 1978, p. 1.

20. Eugene Lee, dans la discussion d'un groupe d'experts dans Austin Ranney (dir.), *The Referendum Device*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1981, p. 39.

21. Eugene Lee, « Representative Government and the Initiative Process » in *California Policy Choices*, vol. 6, 1990, p. 227-253.

22. Selon la California Commission on Campaign Financing (un organisme sans but lucratif et bipartisan), *Democracy by Initiative. Shaping California's Fourth Branch of Government*, Los Angeles, Center for Responsive Government, 1992, p. 9, le blocage issu des années de majorité démocrate à la législature et d'un gouverneur républicain (de 1967 à 1975, et de 1983 à 1992) est une cause majeure du recours à un plus grand nombre d'initiatives et de référendums introduits par la législature.

23. Eugene Lee, *ibid.*, et Robert Reinhold, « California Tried Direct Democracy, and Look What's Happened Now » *New York Times*, 18 novembre 1990.

avis, c'est la campagne référendaire qui a permis de mobiliser l'opinion²⁴. Nous reviendrons plus loin sur la question de l'influence que la campagne peut avoir sur le vote.

LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE EN CALIFORNIE

La procédure actuelle concernant les propositions de loi ou d'amendement constitutionnel est celle-ci²⁵: moyennant une somme de 200 \$, tout électeur peut soumettre une proposition au Procureur général (*Attorney General*). Dans les 15 jours qui suivent, celui-ci numérote la proposition, lui donne un titre et en fait un résumé de 100 mots. S'il considère que la mesure aura des implications financières, le Procureur général demande au ministère des finances et au comité mixte de la législature sur le budget de préparer au cours des 25 jours qui suivent une analyse des implications fiscales de la proposition pour l'État et pour les gouvernements locaux. La législature peut décider de tenir des audiences publiques sur une proposition, mais ce n'est pas obligatoire.

Ces étapes étant franchies, le ou les auteurs reçoivent l'autorisation du Procureur général de faire circuler une pétition. Pour apparaître sur le bulletin de vote d'une prochaine élection, la pétition doit obtenir les signatures d'un nombre d'électeurs égal à au moins 5 % du vote obtenu aux des dernières élections du gouverneur dans le cas d'une législation et à 8 % dans le cas d'un amendement constitutionnel. Pour ce faire les auteurs de la pétition bénéficient en Californie d'une période de 150 jours, soit l'une des périodes les plus courtes de tous les États qui ont ce genre de procédure²⁶.

Pour la collecte de signatures pour une proposition, la pétition doit suivre la forme prescrite par la loi. À chaque page doit figurer le titre et le résumé de la proposition, et le texte entier doit l'accompagner. Les signataires doivent être des électeurs éligibles, et ils doivent indiquer leur adresse. Ce point est important, car des fonctionnaires

24. David Lowery et Lee Sigleman, « Understanding Tax Revolt : Eight Explanations », *American Political Science Review*, vol. 75, n° 4, 1981, p. 972.

25. À moins d'indications contraires les renseignements contenus dans cette section proviennent de Eugene C. Lee, « Representative Government », *op. cit.* ; Bill R. Jones, *California Ballot Initiatives*, Sacramento, Secretary of State, 1995 ; Secretary of State, *A History of the California Initiative Process*, Sacramento, 1993 ; et Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney, *Improving the California Initiative Process : Options for Choice*, Berkeley Ca., California Policy Seminar, University of California, 1992.

26. David Kehler et Robert M. Stern, « Initiatives in the 1980s and 1990s », *op. cit.*, p. 296.

de chaque comté doivent valider les signatures. Aujourd'hui, cela est fait par sondage ; en cas de doute on vérifie toutes les signatures.

Une innovation majeure des récentes années est la pratique de confier la collecte des signatures à des entreprises privées spécialisées dans cette tâche²⁷. Ces firmes sont payées à la signature, et elles peuvent presque garantir à leurs acheteurs un nombre suffisant de signatures pour se qualifier pour le scrutin²⁸. Bien que dans la plupart des États le solliciteur doive témoigner de la signature, la Californie accepte des pétitions expédiées par la poste²⁹. Cependant, cette méthode n'est pas compatible avec la sollicitation commerciale, car celle-ci est rémunérée selon les signatures obtenues. On peut aussi imprimer et signer une pétition trouvée dans un réseau électronique et, depuis 1^{er} janvier 1997, la Californie accepte une signature transmise par courrier électronique³⁰.

Cette étape est celle de la qualification. Lorsque les 5 % ou les 8 % du vote obtenu lors de l'élection précédente pour le poste de gouverneur sont atteints, la proposition est inscrite au bulletin de la prochaine élection après un délai de 180 jours. Depuis 1970, la Californie accepte de les inscrire lors d'élections primaires. C'est ainsi que la Proposition 13 fut adoptée lors des élections primaires de juin 1978. Faute d'élections générales ou primaires prochaines, on accepte qu'une proposition soit placée sur le bulletin d'une élection partielle (*special election*), qui est souvent une élection locale³¹.

La qualification est donc la première étape du processus législatif référendaire. La seconde est l'adoption par les électeurs. Eugene C. Lee note une tendance paradoxale des années 1970 et 1980 : une croissance exceptionnelle du nombre de pétitions lancées coïncide avec les plus bas taux de qualification enregistrés. Par contre, parmi les initiatives qualifiées, le taux de réussite aux scrutins est plus élevé que jamais³².

Pendant la campagne, le *Ballot Pamphlet* est un document-clé. Ce document explicatif se distingue par l'ampleur et le détail des propos de ceux qu'ont connus les électeurs québécois lors des récents référendums

27. Il y en a environ 35 firmes, mais deux dominent le marché, soit Kimball Petition Management et American Petition Consultants.

28. Charles M. Price, « Signature Hounds », in *California Journal*, vol. 23, n° 11, 1992, p. 545-548.

29. Public Affairs Research Institute of New Jersey, « Initiative Petitions », *Initiative and Referendum Analysis*, n° 3, juin 1992.

30. Doug Willis (Presse associée), « Initiative campaigns go on-line in big way, finding active voters », *West Coast Times*, le 4 avril, 1996.

31. David B. Magleby « Direct Legislation », 1994, p. 244-245.

32. Eugene C. Lee, « Representative Government and the Initiative Process », *op. cit.*, p. 230. Par exemple, de 1912 à 1920, sur 44 propositions acceptées pour fins de collecte de signatures, 30 (ou 67 %) furent qualifiées, mais des 30 seulement 8 (ou 27 %) ont été adoptées; de 1980 à 1989, 263 furent proposées, dont 44 ou (17 %) furent qualifiées, tandis que de ces 44, 22 (ou 50 %) ont été adoptées.

constitutionnels. En plus de donner des renseignements sur les candidats aux postes électifs, le *Pamphlet* reproduit en annexe le texte entier de chaque proposition en petits caractères, tandis que le corps du texte est constitué du titre et du résumé du Procureur général, de l'évaluation des incidences financières et des arguments pour et contre chaque proposition, y compris les noms de personnes qui appuient chaque camp. Puisqu'une proposition est un texte juridique, elle peut être étendue, et le nombre de propositions sur le bulletin fait gonfler le texte du pamphlet. Aussi, au-delà du minimum qui est payé par l'État, les deux camps peuvent faire publier à leurs frais des pages d'arguments supplémentaires pour ou contre. Le record en Californie semble être le *Pamphlet* de 1990 dont les deux volumes totalisaient 221 pages. C'est donc une tâche décourageante qui attend l'électeur consciencieux, d'autant plus que selon David B. Magleby, ils sont rédigés pour des personnes ayant 18 années de scolarité³³.

Si une proposition est adoptée, elle entre en vigueur le lendemain des élections. Si deux propositions sur un même bulletin et ayant des effets contraires sont adoptées, celle qui obtient le plus grand nombre de votes l'emporte sur l'autre. La législature ne peut amender une loi adoptée par référendum ou initiative qu'au moyen d'une loi qui sera soumise, elle aussi, aux électeurs.

Dans un tel contexte, avec des propositions de législation ou d'amendement constitutionnel qui ont force de loi le lendemain de leur adoption, on comprend que le rôle des tribunaux devient crucial. Sur le fond, la position des tribunaux californiens est d'attendre qu'une proposition soit adoptée avant d'entendre une cause qui s'y rapporte. On comprend que cette approche laisse tout le monde dans l'incertitude, mais que toute autre position imposerait un fardeau écrasant aux tribunaux. Selon Magleby, de 1960 à 1980, 60 % des initiatives adoptées aux élections ont été rejetées entièrement ou en partie par les tribunaux³⁴.

Plusieurs causes ont porté sur le processus référendaire lui-même. Les intéressés peuvent s'attaquer à la procédure avant l'adoption d'une proposition, notamment en alléguant que le titre énoncé ou le résumé du Procureur général est tendancieux ou encore que l'estimation de l'impact financier (ou le refus d'en faire une) est préjudiciable.

Les décisions les plus importantes des tribunaux³⁵ concernant les initiatives et les référendums sont résumées ci-dessous :

33. David B. Magleby, « Direct Legislation », *op. cit.*, p. 249

34. David B. Magleby, « Direct Legislation », *op. cit.*, p. 53.

35. Ces décisions sont recensées dans Public Affairs Research Institute of New Jersey, « Why Initiative and Referendum Contributions and Expenses Cannot be Controlled », *Initiative and Referendum Analysis*, n° 1, janvier 1992 ; David Kehler et Robert M. Stern, « Initiatives in the 1980s and 1990s » ; Eugene C. Lee, « Representative Government and the Initiative Process » et David B. Magleby, *Direct Legislation*, ch. 3.

- Les cours respectent la règle qui veut qu'une proposition ne doive porter que sur un seul sujet, mais elles le font de façon large, la principale exigence étant que les différentes parties d'une proposition doivent être « raisonnablement apparentées ».
- La Cour suprême des États-Unis a rejeté toute tentative de limiter ou de contrôler les dépenses et les contributions et ce, au nom de la liberté d'expression et de discussion. Le scrutin référendaire ne portant pas sur une personne, le trafic d'influence ne peut exister et la cour considère qu'il y a protection suffisante si les donateurs et le montant des contributions sont rendus publics.
- Au nom de la liberté d'expression, la Cour a décidé qu'on ne peut pas interdire la sollicitation de signatures par des personnes payées pour le faire.
- La Cour suprême refuse aux États le droit de limiter le nombre de mandats législatifs d'un individu au Congrès national. Seul un amendement à la constitution peut le faire.
- Une proposition (n° 103) voulant imposer une réduction des tarifs des assurances de 20 % était inacceptable si elle empêchait les compagnies d'assurances de recevoir un bénéfice équitable et raisonnable sur leur investissement.
- Les propositions sont divisibles, de sorte qu'une clause inconstitutionnelle ou illégale ne fait pas échouer le reste de la proposition.

Ce sont là les principales règles de fonctionnement de la démocratie directe en Californie. Nous passerons maintenant aux principaux problèmes qu'engendre ce système.

PROBLÈMES ET ENJEUX

Bien que la liste des problèmes et des enjeux que soulèvent l'initiative et le référendum soit très longue, nous en retiendrons seulement quatre ; les effets pervers, le rôle de l'argent, le rôle des groupes et celui des professionnels des initiatives et la qualité des votes exprimés dans de telles circonstances.

Les effets pervers

Nous voyons deux types d'effets pervers ou inattendus et non voulus. De manière générale, il y a une instabilité qui vient du fait que la constitution californienne peut être amendée facilement. Bien

qu'une révision générale de la constitution ne puisse pas se faire par la voie d'une initiative ou d'un référendum, les tribunaux ont interprété cette règle assez largement, de sorte que, par exemple, la proposition 140 en 1991 a pu non seulement introduire les *term limits*, mais aussi réduire les budgets de la législature de près de 40 %.

De toute façon, en dépit de deux révisions générales qui ont eu lieu depuis son adoption initiale, la constitution californienne a subi pas moins de 489 amendements soit 4,29 par année ! La Californie se situe au deuxième rang aux États-Unis pour le nombre d'amendements et au premier rang pour le nombre de propositions (819)³⁶. Loin d'être un document établissant des valeurs durables, la constitution de la Californie contient de nombreux détails ayant trait aux politiques publiques, détails qui ne devraient pas s'y trouver. Évidemment, cette possibilité fait l'affaire des groupes d'intérêt puisqu'une politique ainsi adoptée est plus difficile à renverser que si elle était insérée dans une proposition législative.

Les effets pervers spécifiques sont visibles dans deux cas célèbres, soit celui de la Proposition 13 et celui de la loi des « trois prises ». Dans le premier cas, bien que ce fut le combat des petites gens, ce sont les commerces qui en ont le plus profité. Les taxes foncières locales ont baissé de 58 % dans l'ensemble, mais derrière ce chiffre se cache le fait que les propriétaires de résidences ont connu une baisse de 34 % tandis que les commerces en ont connu une de presque 60 %³⁷. Les auteurs de la proposition ont eu raison de croire que l'État dépannerait les municipalités à même le surplus de 5 milliards de dollars, mais leur désir de réduire les dépenses publiques en général ne fut pas exaucé.³⁸ L'adoption de la proposition a ralenti la fuite des propriétaires des villes vers les comtés moins lourdement taxés, effet positif non prévu. Les comtés ont cependant perdu environ 30 % des revenus de leur différents programmes, bien que plusieurs de ceux-ci étaient obligatoires selon la loi californienne. Aussi, les politiques de dépannage adoptées par l'État ont affecté différemment les différents types de gouvernement local : un sondage de 1978 a

36. Bruce Cain *et al.*, « Constitutional Change : Is It too Easy to Amend Our State Constitution ? », dans Bruce E. Cain et Roger Noll (dir.), *Constitutional Reform in California : Making Government More Effective and Responsive*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1995, p. 265. Les auteurs font valoir, cependant, que le fait que le plus grand nombre de ces amendements est venu de propositions émanant de la législature et soumises aux électeurs (64 %).

37. Richard Goodenough, « Proposition 13 and its Impact on Local Government Programmes », *Policy and Politics*, vol. 10, n° 4, 1982, p. 439-457. Les autres chiffres de ce paragraphe proviennent de cet article.

38. L'un des coauteurs de la proposition 13, Paul Gann, a piloté une autre proposition en 1979 pour limiter les dépenses de l'État (proposition 4). Celle-ci a été adoptée, mais n'a pas été trop contraignante pour les gouvernements.

montré que 19 % des comtés et 34 % des villes n'avaient reçu aucune aide de l'État, tandis que la moitié des districts spéciaux (incendies, eau, conservation, services communautaires etc.) n'en avait pas eu. Le manque à gagner a été compensé par la facturation directe, de sorte que les tarifs et cotisations spéciales sont passés de 13 % du fardeau fiscal californien en 1977-1978 à 21 % en 1991-1992³⁹. En plus d'entraîner des réductions de service et des hausses de tarifs et de cotisations, la proposition 13 a provoqué une compétition accrue entre villes et comtés pour se faire entendre par la législature à Sacramento.⁴⁰

Dans le cas de la loi des «trois prises» de 1994, loi qui a inspiré des mesures similaires dans une vingtaine d'autres États, plusieurs conséquences probablement inattendues se sont manifestées. D'une part, en 1994, pour la première fois, les montants alloués aux prisons de Californie ont dépassé ceux alloués à l'enseignement supérieur. Cela ne peut être attribué à la proposition de cette même année, mais reflète bien la tendance du gouvernement et de propositions antérieures à sévir contre les malfaiteurs. Par contre, une estimation faite par la corporation Rand prévoit que d'ici le début du XXI^e siècle, les dépenses d'incarcération, qui consomment déjà 10 % des dépenses de l'État, vont doubler⁴¹.

Parmi les autres conséquences non prévues, il y a l'engorgement des prisons. Celui-ci était si aigu qu'il a fallu libérer des détenus condamnés à de courtes peines afin de faire de la place à ceux qui doivent purger des sentences plus longues. Une étude menée à San Francisco en mars 1996 affirme que 83 % des personnes condamnées sous l'empire de la nouvelle loi l'ont été pour des crimes sans violence. Un cas d'espèce entendu par la Cour suprême de la Californie en 1996 concernait un jeune homme trouvé coupable de possession de 0,13 gramme de cocaïne, et qui devait purger une peine de 25 ans du fait qu'il avait été condamné deux fois précédemment pour cambriolage. Le juge de première instance a refusé d'imposer une telle peine, et l'a réduite à six ans. La Cour suprême californienne a appuyé cette décision parce que la loi empiétait sur les pouvoirs des tribunaux, qui sont protégés par la séparation constitutionnelle des pouvoirs⁴². Pourtant, c'est précisément l'intention des auteurs de plusieurs propositions. En mars 1996, ont été adoptées par de fortes majorités deux propositions s'ajoutant à la liste des «circonstances

39. *Cal-Tax Research*, octobre, 1994, p. 5-6.

40. Revan Tranter, « Cities, Counties and the State », *op. cit.*, p. 73-75.

41. Gerald C. Lubenow, « IGS Observer », *Public Affairs Report*, Institute of Governmental Studies, Berkeley, mai 1996, p. 17.

42. Sylvie Kaufmann, « La justice californienne atténue les effets de la loi anti-récidive », *Le Monde*, 20 juin 1996 ; Joseph D. McNamara, « Criminal Justice: the Hottest Button », dans Lubenow et Cain, *Governing California*, *op. cit.*, p. 209-209.

spéciales» qui font qu'un meurtre doit mener à la peine de mort. Le total de ces circonstances s'élève maintenant à 21⁴³. De fait, la surpopulation des prisons californiennes est due à la pratique des sentences obligatoires, dont la loi des «trois prises» n'est qu'un exemple.⁴⁴

S'il y a trop de prisonniers, depuis la loi des «trois prises», il n'y a pas assez de juges, de salles d'audience ni de jurés pour satisfaire à la demande. Toutes les personnes accusées d'un troisième délit optent pour un procès avec jury, au lieu de plaider coupables au terme d'une négociation avec les procureurs de l'État⁴⁵.

Toute législation, comme toute décision d'envergure, peut avoir des conséquences imprévues. Ce que l'on constate avec la législation directe cependant, c'est la concentration sur un aspect ou une dimension d'un problème aux dépens d'une délibération plus générale.

Le rôle de l'argent

L'argent peut influencer le déroulement du processus de démocratie directe à toutes les étapes : qualification, campagne électorale et contestation judiciaire. Les décisions judiciaires lui ont ouvert la voie de deux façons, soit en permettant la professionnalisation de «l'industrie des initiatives»⁴⁶, soit en refusant toute limitation des contributions ou des dépenses, comme nous l'avons vu plus haut. Donc, depuis le milieu des années 1970, plusieurs États ont échoué dans leurs tentatives pour contrôler ces dépenses. Quelles en ont été les conséquences ?

Les opinions sont partagées quant au poids de l'argent. Selon Thomas E. Cronin les grands argentiers n'obtiennent que 25 % de succès dans la promotion de propositions, mais lorsqu'ils s'opposent à une proposition sous-financée, ils ont 75 % des chances de réussir⁴⁷. Après un examen de 50 élections importantes tenues de 1976 à 1980, Betty Zisk a constaté que le camp ayant des dépenses nettement supérieures l'emportait dans 80 % des occasions, et que la moitié du temps il a réussi à renverser les préférences des électeurs exprimées

43. Stéphanie Salter, « Voters to Judges : Discretion is Not an Option », *San Francisco Examiner*, 31 mars 1996.

44. « California's Prisons : Too Close for Comfort », *The Economist*, 4 mai 1996, p. 24-25.

45. « Trials in California : Where's the Jury ? », *The Economist*, 16 décembre 1995, p. 26.

46. L'expression est de David Magleby, « Direct Legislation », *op. cit.*, p. 234 et de Eugene Lee, « The Initiative Boom : An Excess of Democracy », dans Lubenow et Cain, *Governing California*, *op. cit.*, p. 117.

47. Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, *op. cit.*, p. 109.

dans des sondages⁴⁸. En se basant sur une étude de toutes les campagnes en Californie de 1954 à 1982, David B. Magleby conclut que lorsque les promoteurs d'une proposition dépensent plus des deux tiers des sommes consacrées à une élection, ils augmentent leurs chances considérablement (de 23 % à 48 %) mais que ce n'est pas assez pour leur assurer la victoire. Par contre, si les opposants à une proposition dépensent autant, ils ont plus de six fois plus de chances de la battre (87 %, contre 77 % lorsque les deux camps sont à égalité)⁴⁹. Cependant, une analyse du résultat de 73 propositions faites dans 22 États en 1994 révèle que les deux tiers ont été remportées par le camp qui a le plus dépensé, mais que des 10 campagnes les plus dispendieuses seulement quatre ont été gagnées par le camp qui a le plus dépensé⁵⁰.

Ce qui est clair, c'est qu'il y a eu un bond dans le coût par proposition au cours des années 1980. Le coût moyen est passé de 750 000 \$ en 1974 à 4 759 000 \$ en 1980 et à 8 185 000 \$ en 1988⁵¹. Étant donné le nombre de plus en plus élevé de propositions à débattre, le coût global des scrutins référendaires a augmenté aussi. Le record semble avoir été obtenu en 1988, où les participants ont dépensé 129 \$ millions pour les propositions inscrites aux élections primaires de juin et aux élections générales de novembre. C'est plus qu'on a dépensé pour les élections présidentielles en Californie cette année-là et plus que les groupes d'intérêt ont dépensé dans leur lobbying auprès du gouvernement de la Californie⁵². Dans le cas du lobbying, ce sera vrai de nouveau en 1992.

Une étude des 18 campagnes d'initiative les plus coûteuses de l'histoire de la Californie, et une autre des campagnes de 1990, démontrent que les trois quarts des contributions provenaient d'entreprises, 8 % d'individus et 3 % des syndicats.⁵³ Du côté des individus, en 1990, les deux tiers des contributions étaient d'au moins 100 000 \$, un tiers était de 1 000 000 \$⁵⁴.

Ces chiffres indiquent que le processus de la démocratie directe n'est plus (s'il l'a jamais été) strictement populaire. Comme le dit

48. Betty Zisk, *Money, Media and the Grass Roots. State Ballot Issues and the Electoral Process*, Newbury Park Ca., Sage, 1987, chap. 4.

49. David Magleby, *Direct Democracy*, op. cit., p. 148.

50. Public Affairs Research Institute of New Jersey, « \$140 million Spent on Citizen Initiative Questions », communiqué du 13 mars 1995.

51. Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney, *Improving the California Initiative Process*, op. cit., p. 148-150.

52. California Commission on Campaign Financing, *Democracy by Initiative, Shaping California's Fourth Branch of Government*, Los Angeles, Center for Responsive government, op. cit., p.14 ; David Kehler et Robert M. Stern, « Initiatives in the 1980s and 1990s », op. cit., p. 281.

53. California Commission, *Democracy by Initiative*, op. cit., p. 380.

54. *Ibid.*, p. 382.

Eugene Lee, l'argent domine souvent le processus, et plus même qu'il ne le fait pour la législation ordinaire⁵⁵. Tout cela met en relief les rôles des groupes et des professionnels dans ces campagnes.

Les groupes et les professionnels

De nombreux observateurs considèrent que le processus de la démocratie directe en Californie est aujourd'hui dominé par des groupes puissants⁵⁶. Certes, les entreprises et les individus bien nantis contribuent bien plus que les autres. Il y a toujours des initiatives proposées par des groupes populaires, mais même ces groupes essaient aujourd'hui d'engager une firme pour réunir les quelques 400 000 ou 600 000 signatures nécessaires respectivement pour qualifier la proposition comme initiative statutaire ou amendement constitutionnel.

Les entreprises sont particulièrement en évidence lorsque leurs intérêts immédiats sont en jeu. Lors du scrutin le plus coûteux, celui de 1988, les compagnies de tabac ont dépensé près de 23 millions de dollars pour combattre une hausse des prix du tabac et des cigarettes, tandis que l'industrie des assurances a dépensé environ 31 millions de dollars pour des propositions qui devaient réduire les tarifs des assurances générales et 55 millions de dollars pour des propositions concernant l'assurance automobile⁵⁷.

Un cas un peu spécial est celui de la firme *Scientific Games* d'Atlanta, qui a dépensé plus de 2 millions de dollars ou 88 % des contributions en faveur de la proposition 37 de 1984 pour la création d'une loterie en Californie. Sa contribution à la rédaction de la proposition lui a virtuellement assuré un contrat de 40 millions de dollars pour l'approvisionnement de la nouvelle société en billets, car elle était la seule entreprise à pouvoir satisfaire aux exigences de la loi⁵⁸.

Ce cas témoigne d'un autre phénomène contemporain, celui de l'intervention d'acteurs extérieurs dans les campagnes en Californie et

55. Eugene Lee, « The Initiative Boom », *op. cit.*, p. 127-128.

56. *Ibid.*, p. 131, League of Women Voters of California, *Initiatives and Referendums in California : A Legacy Lost ?* Sacramento, League of Women Voters, 1981, p. 51-54 ; Betty Zisk, *Money, Media and the Grass Roots*, *op. cit.*, p. 231, Larry L. Berg et C.B. Holman, « The Initiative Process and Its Declining Agenda-Setting Value », *Law and Policy*, vol. 11, n° 4, 1989, p. 451 ; Citizen's Commission on Ballot Initiatives, *Report and Recommendations*, *op. cit.*, p. 1.

57. Philip Dubois et Floyd Feeney, *Improving the California Initiative Process*, *op. cit.*, p. 151 et 154 ; George Lewinski, « A Mind-Boggling Proposition », *Globe and Mail*, octobre 1988, p. D-3.

58. David Kehler et Robert M. Stern, « Initiatives in the 1980s and 1990s », *op. cit.*, p. 281-282.

ailleurs. Un groupe national appelé *US Term Limits* a contribué aux campagnes dans plusieurs États pour limiter le nombre de mandats dont peut profiter un membre du Congrès. Il en est de même de certaines organisations opposées à l'homosexualité et en faveur de la reconnaissance de l'anglais comme langue officielle. À gauche, l'intervention de Ralph Nader a permis à l'une des cinq propositions relatives à l'assurance automobile (et la seule) de l'emporter en 1988. En d'autres occasions, c'est le *Sierra Club* ou le *National Rifle Association*, ce sont les fabricants de boissons gazeuses ou de bière qui interviennent⁵⁹.

En même temps, la spécialisation a permis aux collecteurs de signatures et aux gérants de campagne de mettre au point une série de tactiques déloyales qui connaissent un certain succès. La plus ancienne consiste à rédiger une proposition dont le sens échappe au lecteur. Ainsi, en 1976 une double négative dans une proposition sur l'énergie nucléaire a fait que voter oui voulait dire non au développement de l'énergie nucléaire. Dans une proposition de 1980 sur le contrôle des loyers, un vote favorable limitait l'extension de ce contrôle. Le résultat en fut que 23 % des électeurs qui étaient favorables au contrôle ont voté par erreur pour la proposition, tandis que 54 % qui y étaient opposés ont voté par erreur contre⁶⁰. Tout comme leur contenu, les titres des propositions ou leurs slogans peuvent être trompeurs : par exemple, une proposition faite par les propriétaires de ranch était présentée comme si elle appuyait les droits des travailleurs agricoles ; la campagne contre une proposition qui exigeait un dépôt pour les bouteilles de boissons gazeuses ou de bière présentait celle-ci comme une taxe, alors qu'elle aurait été remboursable⁶¹.

À cette tendance s'ajoute la propension à rédiger des propositions de plus en plus longues et complexes. Une proposition de 1990 intitulé *Big Green* a été rédigée par des groupes qui pouvaient payer le prix de participation exigé de 250 000 \$. Le résultat, selon Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney, fut la présentation de « l'une des propositions les plus complexes jamais soumises aux électeurs »⁶².

Une troisième tactique déloyale consiste à présenter une deuxième proposition sur un même sujet pendant une campagne afin de semer la confusion chez les électeurs et de diviser le vote. C'est la raison de la présence de cinq propositions sur l'assurance automobile en 1988 et l'existence de pas moins de quatre paires de propositions en 1990⁶³. Cette tactique réussit généralement⁶⁴.

59. *Ibid.*, p. 283-286.

60. David B. Magleby, *Direct Legislation*, *op. cit.*, p. 144.

61. Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, *op. cit.*, p. 218.

62. Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney, *op. cit.*, p. 114 (traduction libre).

63. *Ibid.*, p. 113 et E. Lee, « The Initiative Boom », *op. cit.*, p. 120.

64. David Kehler et Robert M. Stern, « Initiatives in the 1980s and 1990s », *op. cit.*, p. 285.

Enfin, la sollicitation professionnalisée des signatures a enlevé à cette activité presque tout son quotient d'engagement pour une cause. Les sollicitateurs payés sont incités à ne pas débattre la question, mais à faire pression sur les gens pour qu'ils donnent une chance à la proposition en la plaçant sur le bulletin de vote. Certains ont recours à des *dodger cards* qui masquent le titre et le résumé au haut de la pétition⁶⁵.

L'influence des groupes, de l'argent et des professionnels nous amène à une question plus fondamentale. Est-ce que les citoyens sont en mesure de donner un vote éclairé dans de telles circonstances ?

La qualité du vote

Le rapport entre la démocratie directe et la capacité des électeurs à voter de façon informée et éclairée doit être abordée en deux temps. D'abord, il y a la décision de signer ou non la pétition qui est proposée. Ensuite, il y a le vote sur les questions qui se sont qualifiées pour les élections.

En ce qui concerne la signature des pétitions, la littérature indique que bon nombre d'électeurs, probablement la majorité, signent sans s'informer du contenu de la pétition⁶⁶. Selon David B. Magleby, seulement la moitié des gens qui signent une pétition vont voter oui à la proposition si elle se qualifie pour l'élection⁶⁷. Comme nous l'avons vu, les méthodes commerciales de collecte de signatures n'encouragent ni la discussion ni le débat, l'on joue souvent sur l'argument selon lequel il faut donner à une proposition la chance d'être débattue pendant la campagne électorale.

Savoir si la présence d'initiatives et de référendums sur le bulletin de vote rehausse la qualité du débat et de la participation publics est beaucoup plus complexe. D'abord, sur la question de la participation électorale, Thomas E. Cronin trouva que de 1978 à 1984, elle a été plus forte dans les États ayant recours aux initiatives et aux référendums⁶⁸. D'autres études indiquent que les États traditionnellement fortement engagés dans les initiatives et les référendums ont des taux de participation plus élevés que la moyenne⁶⁹. Cependant, des études

65. David B. Magleby, *Direct Democracy*, op. cit., p. 62-63.

66. Public Affairs Research Centre of New Jersey, « Initiative Petitions », *Initiative and Referendum Analysis*, n° 3, juin 1992, p. 4 ; Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., p. 65-66 ; Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney, *Improving the California Initiative Process*, op. cit., p. 164 ; David B. Magleby, *Direct Legislation*, op. cit., p. 62.

67. David B. Magleby, *Direct Legislation*, op. cit., p. 63.

68. Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., p. 226.

69. David Magleby, *Direct Legislation*, op. cit., p. 79 ; Public Affairs Research Institute of New Jersey, « Initiative and Voter Turnout », *Initiative and Referendum Analysis*, n° 4, juillet 1992.

plus récentes laissent entendre que l'électorat peut se fatiguer et que même dans un pays comme la Suisse, champion mondial des référendums, la participation est tombée en dessous de 50 %⁷⁰. Deux autres tendances méritent d'être mentionnées ici. D'une part, la participation électorale aux États-Unis et en Californie notamment, tend à décliner. D'autre part, le type d'élection détermine beaucoup plus la participation électorale que ne le fait la présence de propositions référendaires. Les élections présidentielles attirent bien plus d'électeurs que les autres élections⁷¹, les élections primaires encore moins que les deux autres, et les élections partielles arrivent en queue du peloton⁷².

Les votants aux propositions sont surtout des Blancs, plus instruits et plus riches que la moyenne⁷³. Ce facteur joue particulièrement lorsqu'une proposition est présentée à l'occasion d'une élection primaire, car ces catégories tendent à voter en plus grand nombre lors de ces élections à faible participation.

De 1884 à 1993, les deux tiers des propositions soumises par les législateurs aux électeurs californiens ont été adoptées, tandis que seulement le tiers des initiatives et référendums l'ont été⁷⁴. Par contre, les initiatives suscitent plus d'intérêt que les propositions législatives. De 1981 à 1990, l'écart moyen entre le vote pour les candidats et celui pour les initiatives (le *drop-off*) lors de 97 scrutins dans 23 États a été de 8 %, tandis qu'il a été de 12 % pour les propositions législatives⁷⁵.

Un effet de fatigue se produit lorsque le bulletin est trop long. Plus la liste de questions est longue, plus l'écart entre les taux de succès des propositions est grand. La première proposition sur la liste récoltera en moyenne près de 70 % des voix, tandis que la dernière

70. « Full Democracy », *The Economist*, 21 décembre 1996, p. 5. Selon David Butler et Austin Ranney, *Referendums Around the World*, *op. cit.*, p. 18, dans 12 pays, de 1945 à 1993, la participation aux référendums a été de 15 % inférieure à celle aux élections de candidats.

71. David Magleby, *Direct Legislation*, *op. cit.*, p. 98. À cette époque en Californie, les écarts étaient de 14 % entre une élection présidentielle et une *mid-term*, et de 11 % entre une élection générale et une élection primaire.

72. Par exemple les élections générales de 1990, de 1994 et de 1996 ont vu des taux de participation en Californie de 41 %, 46 % et 53 % respectivement, tandis que les élections primaires de 1992, 1994 et de 1996 en ont eu de 27 %, 26 % et 31 % (Eugene Lee, « The Initiative Boom », *op. cit.*, p. 125). Selon David Magleby, « Direct Legislation », *op. cit.*, p. 245, les élections spéciales n'attirent pas plus de 25 % des électeurs.

73. David Magleby, *Direct Legislation*, *op. cit.*, p. 79-80 et 116-117, Eugene Lee, « Representative Government and the Initiative Process », *op. cit.*, p. 239. David Magleby dit que les personnes âgées sont sous-représentées, tandis que Eugene Lee les situe parmi les surreprésentées.

74. Tony Miller, *A Study of California Ballot Measures*, *op. cit.*, p. 4.

75. Public Affairs Research Institute of New Jersey, « Initiatives and Voter Turnout », *op. cit.*, p. 4.

recevra en moyenne moins de 50 %, ce chiffre tombant à 41 % s'il y a plus de 20 questions⁷⁶. Néanmoins, la vérité n'est pas si simple. D'une part, l'ordre des propositions sur le bulletin de vote est prescrit par la loi : les propositions d'approbation d'émission d'obligations sont placées les premières ; elles sont suivies par des propositions issues de la législature, puis par les initiatives et référendums populaires. Puisqu'on sait que le public tend à accepter ce que lui propose le législateur, il n'est pas surprenant que les propositions qui sont placées au début de la liste aient de meilleurs taux de succès. D'autre part, les moyennes cachent des variations considérables dans les taux de succès, ce qui amène la *California Commission on Campaign Financing* à nier l'effet de fatigue quand la proposition est importante ou controversée⁷⁷.

Si les gens votent, qu'est-ce qu'ils savent des propositions ? Tous les auteurs sont d'accord pour dire que la campagne d'un scrutin d'initiative est plus importante pour la prise de décision des électeurs que celle des élections de candidats. Il leur manque plusieurs indices qui sont présents lors des élections générales, notamment la loyauté partisane et la connaissance des candidats⁷⁸. Souvent, au début d'une campagne, et même à la fin, les électeurs ignorent jusqu'à l'existence d'une question d'envergure : à deux mois des élections primaires de juin 1978, seulement 27 % de l'électorat avait entendu parler de la Proposition 13 (pourtant adoptée par un vote de 65 %), et à un mois des élections primaires de 1996, 72 % des électeurs ignoraient l'existence de la proposition introduisant l'*open primary*, proposition qui l'a aussi remporté.⁷⁹ Par contre, en 1994, 93 % avaient entendu parler de la proposition de la loi des « trois prises » à la fin d'octobre (pour l'élection du début novembre) et s'étaient fait une opinion à ce sujet⁸⁰.

D'où l'importance de la campagne électorale qui peut, selon une recherche de Bruce Cain, expliquer 20 % du vote lors d'une élection sur une initiative concernant les bibliothèques publiques : les éléments de la campagne qui sont les plus importants sont l'engagement d'un consultant, une stratégie qui cible les publics et l'utilisation de

76. Tony Miller. *A Study of California Ballot Measures*, op. cit., p. 5.

77. California Commission on Campaign Financing, *Democracy By Initiative*, op. cit., p. 11. Betty Zisk abonde dans le même sens, dans *Money, Media and the Grass Roots*, op. cit., p. 192. Voir aussi David B. Magleby, *Direct Legislation*, op. cit., p. 98. Ce dernier note que le vote sur une proposition est aussi affecté par la proposition qui la précède sur le bulletin.

78. Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., p. 198 ; David B. Magleby, « Direct Legislation », op. cit., p. 249 ; Arthur Lupia, « Shortcuts Versus Encyclopedias : Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections », *American Political Science Review*, vol. 88, n° 1, 1994, p. 65.

79. David Lowery et Lee Sigelman, « Understanding Tax Revolt », op. cit., p. 972 et Field Poll du 1^{er} mars 1996.

80. Eugene Lee, « The Initiative Boom », op. cit., p. 124.

sondages⁸¹. S'il manque aux électeurs les indices habituels, par contre la campagne leur apporte le résumé officiel du Procureur général, qui est publié dans les journaux et sur le bulletin de vote, le *pamphlet* avec les arguments pour et contre et les noms des parties prenantes et évidemment la campagne dans les médias⁸².

Au fait, comment les gens s'informent-ils ? La majorité dit s'informer par la télévision d'abord, ensuite par les journaux.⁸³ Si 69 % mentionnent le *pamphlet* comme source importante, les indications montrent que bien moins de la moitié des gens l'utilisent⁸⁴. Le problème qui se pose ici est celui de la longueur et de la complexité des propositions et des manuels. Avant 1980, les propositions contenaient entre 1 000 et 3 000 mots. Depuis ce temps, il y en a eu plusieurs de plus de 10 000 mots, et la championne, la proposition 131 de 1990, en contenait 15 633 ! Cette année-là, le *pamphlet* alla jusqu'à 220 pages ; il aurait fallu à l'électeur moyen dix heures pour le lire, les textes complets des propositions en annexe non compris⁸⁵.

Quand on pense que, lors d'élections récentes, les électeurs californiens pouvaient se trouver devant cinquante à cent choix, pour les élections nationales, étatiques et locales, on comprend qu'il y ait eu un sentiment d'excès. Le spécialiste des sondages californiens, Mervin Field, dit à ce sujet : « La frustration des électeurs face aux propositions sur le bulletin va en augmentant, parce que les initiatives sont longues, très techniques et présentées dans un langage juridique souvent complexe ».⁸⁶

81. Bruce Cain, Ellyce Cooper, Sara Ferejohn et Corrie Potter, *California Library Referenda : the Determinants of Success and Failure*, Berkeley Ca., Institute of Governmental Studies, IGS Working Paper 96-7, 1996. Dans le cas du référendum constitutionnel canadien de 1992, l'information acquise pendant la campagne avait une importance capitale, mais une bonne partie de celle-ci venait des sondages, plus que de la campagne elle-même. (Richard Johnston, André Blais, Elisabeth Gildengil et Neil Nevitte, *The Challenge of Direct Democracy, The 1992 Canadian Referendum*, Montréal, McGill-Queen's, 1996, p. 281-282).

82. Arthur Lupia, « Shortcuts Versus Encyclopedias », p. 65. Comme pour les sondages, on pourrait dire que le premier indice, c'est justement la question même, André Pratte, « Les naufragés de l'opinion publique », *La Presse*, 13 avril 1996, une entrevue avec le politologue Richard Nadeau.

83. Eugene Lee, « Power to the People ? », *op. cit.*, p. 26 donne 36 % pour la télévision et 30 % pour les journaux. Voir California Commission on Campaign Financing, *Democracy by Initiative*, *op. cit.*, p. 1, estime à 75 % la proportion de la population dont la télévision est la principale source d'information.

84. *Ibid.* et David B. Magleby, *Direct Legislation*, *op. cit.*, p. 135-136.

85. *Democracy by Initiative*, *op. cit.*, p. 14. Cette proposition d'ailleurs, malgré la règle d'un seul sujet par proposition, en contenait trois, soit l'éthique politique, le financement des campagnes et les limitations apportées aux mandats. Elle fut adoptée.

86. Cité par Public Affairs Research Institute of New Jersey, « Initiative and Voter Turnout », *op. cit.*, p. 2, traduction libre.

BILAN ET ÉVALUATION

La démocratie directe en Californie a plus de quatre-vingts ans d'existence. Son regain de vie depuis vingt ans s'opère dans des conditions nouvelles : changements idéologiques, sollicitation commerciale de signatures pour des pétitions, impossibilité de limiter les contributions et les dépenses et blocage parlementaire. Quelles conclusions peut-on tirer au terme d'une telle synthèse ? Nous allons voir les principales positions pour et contre ainsi que des propositions de réforme, avant d'évaluer l'expérience californienne à la lumière de l'expérience québécoise et canadienne.

Premier constat : l'initiative et le référendum d'aujourd'hui ne ressemblent plus à ce que voulaient les Progressistes au début du siècle. Ce n'est pas le peuple qui est à l'origine des propositions d'aujourd'hui⁸⁷. On peut même dire avec Eugene Lee que l'idée des Progressistes a été renversée complètement, que ce sont justement des intérêts organisés qui mènent le système⁸⁸.

Mais le système a de nombreux défenseurs qui soutiennent notamment que les électeurs ne sont pas si bêtes. Un groupe d'études bipartisan envisage favorablement que l'électorat devienne la quatrième branche du gouvernement de la Californie⁸⁹. Thomas E. Cronin soutient que les électeurs sont plus avertis qu'on ne le pense⁹⁰. Comme lui, David Butler et Austin Ranney notent, dans une perspective comparative, que généralement, les électeurs ne sont pas radicaux, mais conservateurs⁹¹. Certes, comme nous l'avons vu, la majorité en Californie tend à voter contre, particulièrement quand il s'agit d'initiatives populaires. Et quand on compare les initiatives aux élections de députés, on doit admettre d'abord que les citoyens ne sont certes pas mieux renseignés sur les candidats (qui ils sont et ce qu'ils ont fait), qu'ils ne le sont sur le contenu des propositions d'initiatives⁹². Au

87. Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., p. 224-225 ; David B. Magleby, *Direct Legislation*, op. cit., p. 144 ; V.O. Key and Winston W. Crouch, *The Initiative and the Referendum in California*, Berkeley Ca, University of California Press, 1939, p. 572 ; League of Women Voters, *Initiatives and Referendums in California : A Legacy Lost ?*, chap. 4.

88. Eugene Lee, « The Initiative Boom », op. cit., p. 131.

89. *California Commission on Campaign Financing, Democracy By Initiative. Shaping California's Fourth Branch of Government.*

90. Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, op. cit., p. 72.

91. David Butler et Austin Ranney, *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, American Enterprise Institute, 1994, p. 4 et 20.

92. Raymond Wolfinger, dans une discussion dans Austin Ranney, *The Referendum Device*, op. cit., p. 63 ; et Richard Morin, « Tuned Out, Turned Off. Millions of American Know Little About How Their Government Works », *Washington Post Weekly Edition*, 5 -11 février 1996, p. 7.

fond, ils sont assez nombreux ceux qui pensent comme Joseph La Palombara et C.B. Hagan que « pendant une longue période, il est improbable que l'électorat pose un geste plus bête que ce que fera la législature »⁹³ ! À ce titre, notons que la législature californienne avait déjà adopté une loi des « trois prises » avec l'appui des deux partis avant l'adoption de la proposition 184 de 1994 et, dans un sens opposé, Richard Johnson et ses collègues sont persuadés que l'Accord du lac Meech aurait pu passer si on l'avait soumis aux électeurs canadiens⁹⁴.

En somme, les citoyens ne sont probablement pas plus bêtes que les députés. Les électeurs auxquels on a demandé leur avis reconnaissent que les députés sont plus aptes à discuter et à voter sur des propositions complexes et techniques, mais ils tiennent à leurs propositions et se croient aptes à trancher les grands débats⁹⁵. Ils croient que les résultats d'un scrutin concernant une proposition sont plus importants qu'une élection de candidats⁹⁶. Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney citent les résultats de plusieurs sondages depuis 1980 qui montrent qu'une majorité solide, mais réduite (de 83 % en 1979 elle tombe à 66 % en 1990), continue de penser que l'initiative est une bonne chose. En même temps, depuis 1984, des réponses de l'ordre de 80 % indiquent que le public s'inquiète de la quantité et de la complexité des propositions qui leur sont soumises. Dans une proportion de 60 %, ils sont favorables à la réforme du processus⁹⁷.

Les propositions de réforme sont nombreuses, mais jusqu'à présent, elles n'ont pas abouti à des réalisations concrètes, tellement le système dans son ensemble est difficile à changer. Parmi les nombreuses idées proposées, on retrouve des mesures destinées à

93. Joseph La Palombara et C.B. Hagan, « Direct Legislation : An appraisal and a Suggestion », *American Political Science Review*, vol. 45, 1951, p. 414, cité par Thomas Cronin dans *Direct Democracy*, *op. cit.*, p. 89. Le grand constitutionnaliste anglais, A.V. Dicey était favorable aux référendums comme « the one available check on the recklessness of party leaders » citation tiré de Vernon Bogdanor, « Western Europe » dans Butler et Ranney, *Referendums Around the World*, *op. cit.*, p. 34-35.

94. McNamara, « Criminal Justice », *op. cit.*, p. 206, et Richard Johnston *et al.*, *The Challenge of Direct Democracy*, *op. cit.*, p. 279.

95. David Butler et Austin Ranney, *Referendums Around the World*, *op. cit.*, p. 14, disent que de 77 % à 85 % des gens consultés dans divers pays y croient. Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, p. 76 à 79, donne les résultats de plusieurs sondages américains, notamment un sondage Gallup de 1987 où les deux tiers des répondants se disaient en faveur de l'initiative, et 76 % étaient en désaccord avec l'énoncé voulant que le public ne devrait pas voter sur de telles questions parce qu'il n'est pas assez informé.

96. David B. Magleby, *Direct Legislation*, *op. cit.*, p. 9 à 11.

97. Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney, *Improving the California Initiative Process*, *op. cit.*, p. 8-9.

rendre plus difficile l'amendement de la constitution, à limiter le vote sur les initiatives aux élections générales, à accroître le rôle des législateurs, à réduire le nombre d'erreurs dans la rédaction des propositions, à publiciser davantage les sources des contributions financières appuyant chaque proposition, à faciliter l'amendement subséquent⁹⁸.

Plutôt que de s'attarder à des rapports qui, non seulement risquent de ne pas être adoptés dans un proche avenir, mais concernent aussi plusieurs problèmes propres à la Californie, nous préférons terminer cette évaluation sur des propos d'ordre plus général concernant la pertinence de la démocratie directe dans un système parlementaire.

Le cas de la Californie apporte un éclairage particulier sur les référendums que nous avons eus au Canada⁹⁹. Premièrement, dans notre tradition, les questions viennent du gouvernement, de sorte que c'est lui qui contrôle le jeu¹⁰⁰. Deuxièmement, même si une pression morale très forte peut s'exercer sur un gouvernement pour qu'il donne suite au résultat d'un référendum, celui-ci n'a pas de statut juridique autre que consultatif. Nous n'avons jusqu'ici rien eu de comparable à l'entrée en vigueur automatique d'une proposition au lendemain de son adoption. Par conséquent, troisièmement, nos référendums, bien qu'ils puissent porter sur des propositions compliquées, ne comportent jamais de textes de plus d'une page, et ne posent que des questions de principe. Dans le cas du Québec, deux autres différences sont à relever : on ne peut poser qu'une question sur un sujet donné pendant le mandat d'une législature, et les dépenses des deux camps sont strictement contrôlées.

Le fond de la question réside dans les deux premières différences. Notre façon de «laisser le peuple décider»¹⁰¹ est bien timide lorsque comparée à celle de la Californie. Mais l'expérience californienne révèle plusieurs travers qui devraient nous faire réfléchir avant de songer à l'imiter.

98. On trouvera un résumé des trois rapports récents les plus importants dans David Kehler et Robert M. Stern, « Initiatives in the 1980s and 1990s », *op. cit.*, p. 287-288. Nous avons largement cité deux de ces rapports, celui de la California Commission on Campaign Financing, et Philip L. Dubois et Floyd L. Feeney, *Improving the California Initiative Process. Report on the Statewide Initiative Process by the Citizen's Commission on Ballot Initiatives*, janvier 1994, est surtout composé de recommandations.

99. Pierre-F. Côté, *Instruments de la démocratie directe au Canada et au Québec*, Québec, Directeur général des élections, 1992.

100. Cependant, une loi récente de la Colombie-Britannique instaure l'initiative en cette province, *The Recall and Initiative Act*, Statutes of British Columbia 1995, ch. 51, art. 307s.

101. Cf. Richard Johnston, *et al.*, *Letting the People Decide*, *op. cit.*

Cette discussion se déroule sur le fond d'un vieux débat entre le gouvernement représentatif et la démocratie directe. Pour faciliter l'analyse, nous avons synthétisé dans le tableau 2 les différents éléments rencontrés dans nos lectures et nos entrevues, de même que certaines réactions que nous avons eues en comparant la démocratie directe au régime parlementaire¹⁰².

Il nous semble que nous voulons qu'un gouvernement démocratique soit plus que le reflet le plus exact de l'expression populaire. En effet, nous nous préoccupons à la fois de la démocratie, de l'imputabilité ou de la responsabilité des décideurs et de l'efficacité d'un gouvernement. Évaluons les deux systèmes sur ces trois aspects.

Selon Austin Ranney, la légitimité démocratique est l'argument le plus fort en faveur de la démocratie directe.¹⁰³ Le fait de devoir passer par des représentants dans le gouvernement parlementaire rend possibles toutes sortes de distorsions. Cependant, le système représentatif n'est pas sans vertus dans ce débat. Le vote secret, le recensement électoral et les commissions de représentation électorale, ont quasiment éliminé les pires fraude électorales. Bien que de fausses promesses et des tactiques déloyales soient possibles sous les deux régimes, il y a peut-être plus de place pour la manipulation dans la rédaction et le marketing d'une proposition d'initiative et dans la possibilité de lancer des initiatives multiples pendant la même campagne. Le système américain de démocratie directe est libertaire mais il n'est pas nécessairement démocratique quand il permet aux intérêts organisés et nantis de dépenser sans limites pour faire qualifier puis adopter (ou pour renverser) une proposition.

En tant qu'expression de la *vox populi*, l'initiative a ses limites. Selon David B. Magleby, « Ni les questions inscrites à l'ordre du jour politique, ni les électeurs ne sont représentatifs¹⁰⁴ ». Selon plusieurs sondages, dit-il, les initiatives abordent rarement les questions qui préoccupent le plus les électeurs, soit l'économie, le déficit et le chômage. Nous n'y voyons pas un inconvénient majeur, puisque les initiatives ne sont pas le seul moyen de résoudre ces problèmes. Par contre, le fait que les taxes et la réduction des dépenses publiques soient parmi les sujets préférés dans tous les États suggèrent un certain avantage aux possédants. L'argument plus fondamental concernant l'initiative en tant qu'instrument d'*agenda-setting* c'est

102. Austin Ranney dit (*The Referendum Device*, op. cit., p. 67) que la discussion du cas californien devant un député britannique provoque typiquement, à tour de rôle, de l'intérêt, de l'incrédulité, de la consternation et enfin de l'horreur! Notre tableau emprunte surtout aux ouvrages cités de Austin Ranney, de David B. Magleby, de Thomas E. Cronin, et de Betty Zisk.

103. En entrevue, le 24 avril 1996.

104. David B. Magleby, *Direct Legislation*, op. cit., p. 183 et « Direct Legislation », op. cit., p. 237-241.

Tableau 2
Les enjeux politiques de la démocratie directe ou représentative

	Démocratie représentative	Initiatives et référendums, genre US
DÉMOCRATIE		
self-government	non	oui
gouverne majoritaire	indirecte	oui
vote majoritaire	oui	oui
droits des minorités	peut-être	peut-être
vote honnête	assez (loi électorale)	assez (mais déception)
vote informé	assez	assez
vote égal	partis, <i>gerrymander</i>	intérêts organisés
ressources	partis et intérêts	intérêts puissants
délibération	oui	seulement à l'étape de la rédaction
mesure de l'intensité	oui (négociation)	seule celle des auteurs
RESPONSABILITÉ OU IMPUTABILITÉ		
substitution	non	oui
contrôle	seulement aux élections	rappel
délégation	oui	aux groupes qui en proposent
responsabilité	oui	non
GOUVERNEMENT EFFICACE		
compétence	plus d'expérience	peu ou aucune, aide officielle
information	administrative	danger de surcharge
évaluation des coûts	oui, mais déficits	estimation étatique
changement	oui	oui
compromis	point fort	point faible, <i>single issue</i>
cohérence	plus forte	moins forte
correction/amendement	oui	très difficile
corruption	possible	pas directement

qu'elle est aujourd'hui dominée par des groupes d'intérêt et qu'elle est de moins en moins un outil d'expression populaire¹⁰⁵.

Deux autres faiblesses des initiatives américaines en tant que mesures démocratiques sont indiquées au tableau 2. En premier lieu, il n'y a pas de place pour la délibération, une fois la proposition lancée. Si délibération il y a, elle a lieu au moment de la rédaction, mais même à ce stade c'est souvent l'occasion d'un *log-rolling*, c'est-à-dire une mise en commun de plusieurs intérêts afin de faire valoir leurs préférences. Bruce Cain et ses collègues considèrent que l'absence de délibération est particulièrement grave quand il est question d'amender la constitution de la Californie¹⁰⁶. En second lieu, la démocratie directe californienne ne mesure plus l'intensité des opinions des électeurs. Comme nous l'avons vu, avec la montée des firmes spécialisées dans collecte de signatures, l'initiative a perdu cette qualité originale qui exigeait une armée de militants pour recueillir les signatures nécessaires (bien sûr, avec la croissance de la population, la tâche est devenue plus difficile, d'où le succès des firmes spécialisées).

Ces deux faiblesses, la place réduite de la délibération et l'occultation de l'intensité des opinions, nous rappelle une critique formulée par Richard Johnston et ses collègues. Ils écrivent; «Le règne de la simple majorité populaire suppose une unité sociopolitique sous-jacente¹⁰⁷». Quand il y a des divisions socio-politiques profondes, disent-ils, un modèle de gouverne basé sur le consensus ou l'accommodement entre élites peut être nécessaire.

Quoi qu'il en soit, l'argument décisif concernant la légitimité de la démocratie directe se trouve peut-être dans l'appui que des majorités solides continuent de lui donner¹⁰⁸. Cependant, rappelons que des majorités tout aussi fortes considèrent qu'en Californie trop de propositions sont soumises et qu'elles sont trop longues et trop complexes pour que l'électeur puisse s'en faire une idée cohérente.

En ce qui concerne le respect des droits des minorités et des femmes, David Butler et Austin Ranney écrivent qu'«il est difficile de trouver un référendum réussi qui est un cas flagrant de tyrannie d'une majorité contre les droits d'une minorité.»¹⁰⁹ Il y a eu, bien sûr en Californie comme dans d'autres États des propositions discriminatoires à l'égard des homosexuels, des immigrants ou même des femmes, mais il n'est pas certain que le public ait une attitude plus

105. L.L. Berg et C.B. Holman, « The Initiative Process and Its Declining Agenda-Setting Value », *Law and Policy*, vol. 11, n° 4, 1989, p. 451-469.

106. Bruce Cain *et al.*, « Constitutional Change », *op. cit.*, p. 277-283.

107. Richard Johnston *et al.*, *Letting the People Decide*, *op. cit.*, p. 252 (traduction libre).

108. David Butler et Austin Ranney, *Referendums Around the World*, *op. cit.*, p. 14.

109. *Ibid.*, p. 20.

discriminatoire dans ces cas que celle d'une législature¹¹⁰. David Magleby note que le vote d'initiatives peut être pour ou contre la protection des minorités. À son avis, l'initiative peut constituer une menace pour les minorités à moins que les tribunaux n'interviennent¹¹¹.

Donc, la démocratie directe conserve sa légitimité auprès des électeurs, et ce, malgré de nombreuses entorses aux idées de ses fondateurs.

Avec le deuxième grand thème évaluatif, celui de la responsabilité ou de l'imputabilité, d'autres dimensions émergent. Les deux systèmes comprennent une forme de délégation, l'un autorisant des députés à légiférer (et, dans notre système, à choisir le gouvernement) et l'autre rendant possible la préparation de lois et d'amendements constitutionnels par des groupes de citoyens. Le système de démocratie directe procure deux puissants moyens de contrôler les gouvernants : d'une part, il offre souvent la possibilité de révoquer un député, un juge ou tout autre fonctionnaire ; d'autre part il permet aux auteurs de propositions et aux citoyens de se substituer aux élus. Ce point nous paraît fondamental : selon Bruce Cain, « Le concept original de l'*Initiative* était de fournir un moyen de contrôler les élus, et non de remplacer le gouvernement représentatif »¹¹². En passant outre à cette limite, la législation directe en Californie pose un sérieux problème de gouverne. De plus, le système parlementaire a un grand avantage sur le plan de la responsabilité politique. Il exagère en concentrant la responsabilité sur le premier ministre et ses collègues, mais il permet de cibler la responsabilité comme ne peut le faire le système californien. Cela est vrai pour le système politique dans son ensemble, mais ce l'est aussi pour les initiatives, où l'on n'arrive pas toujours à identifier les vrais intérêts qui se cachent derrière les propositions.

Sur le plan de l'efficacité, il nous semble que le système représentatif l'emporte facilement. Les fonctionnaires et les conseillers qui préparent la législation ont accès à des renseignements plus complets et ont une plus grande expérience dans la préparation des lois (il s'agit là cependant d'un avantage qui pourrait être annulé si la Californie obligeait les auteurs d'initiatives à obtenir l'avis d'un expert en législation). Il semble aussi que le système californien, avec ses propositions de plusieurs pages en petits caractères et plusieurs propositions sur le bulletin, peut créer une surcharge d'informations pour le votant. En termes d'évaluation des coûts, le système représentatif devrait être supérieur, étant donné le temps et l'expertise investis dans la prépara-

110. Thomas E. Cronin, dans *Direct Democracy*, donne des exemples de discrimination aux pages 93 à 97.

111. David Magleby, « Direct Legislation », *op. cit.*, p. 240-242.

112. Bruce Cain *et al.*, « Constitutional Change », *op. cit.*, p. 288 (traduction libre).

tion du budget des dépenses, mais l'expérience des déficits cumulatifs des derniers temps peut rendre un peu plus sceptique à cet égard. Les deux systèmes en principe permettent le changement, bien que la version californienne du gouvernement représentatif ait donné lieu à des années de *gridlock*, qui ont provoqué l'exaspération des électeurs. Les deux systèmes ont introduit des rigidités en adoptant des dépenses mandatées ou obligatoires. Sans contrôle préalable de la légalité des propositions, le système des initiatives entraîne une surcharge de travail pour les tribunaux.

En termes d'efficacité, l'initiative présente deux sérieuses failles que l'on ne retrouve pas dans le système représentatif. D'abord, l'initiative constitue une forme de politique en pièces détachées : au moment de l'élaboration des propositions rien n'oblige les auteurs à considérer des solutions de rechange et, une fois la proposition lancée, il n'y a pas de compromis possible¹¹³. C'est du *single-issue politics*. Dans le système représentatif, des représentants, défendant différents points de vue tant au sein de la majorité que de l'opposition, débattent, négocient et amendent des propositions gouvernementales. Dans le système californien de la législation directe, il y a débat, mais ni compromis ni amendement (avant ou après l'adoption). De plus, on n'exige même pas un minimum de cohérence entre les propositions. Les électeurs peuvent bien adopter des propositions contradictoires, comme ils l'ont fait en 1988 quand ils ont refusé tout financement public des élections dans une proposition et approuvé un financement public partiel dans une autre. Si la contradiction est trop flagrante, nous l'avons vu, les tribunaux ne vont retenir que la proposition ayant la majorité la plus forte.

Inversement, le système représentatif comporte une faiblesse dont la démocratie directe est exempte, c'est la corruption des personnes. C'est pour cette raison que la Cour suprême et d'autres tribunaux ont refusé d'accepter la limitation des contributions et des dépenses des auteurs des initiatives et de leurs sympathisants. Mais cette faiblesse ne se compare pas à la possibilité qu'il y a en Californie pour les nantis de dominer le processus référendaire.

Plusieurs autorités en ce domaine disent vouloir obtenir le meilleur des deux systèmes¹¹⁴. Jusqu'à un certain point, cela nous paraît

113. Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, p. 64s, déclare que l'une des conditions idéales d'une décision démocratique serait l'accès de tous les citoyens à des renseignements complets concernant toutes les alternatives.

114. David Butler et Austin Ranney, *Referendums Around the World*, ch. 1, *op. cit.*, Thomas E. Cronin, *Direct Democracy*, *op. cit.*, p. 249 ; Patrick J. Boyer, « L'expérience canadienne des plébiscites et des référendum », in Pierre-F. Côté et al., *Démocratie et référendum : la procédure référendaire*. Montréal, Québec Amérique et Département de science politique de l'Université de Montréal, 1992, p. 49-75.

possible. Nous croyons, par exemple, que la constitution canadienne permettrait de limiter les dépenses et les contributions en cas de démocratie directe, tout comme elle le fait pour les élections des candidats. Par contre, nous ne croyons pas que les initiatives populaires soient compatibles avec le gouvernement responsable tel que nous le connaissons. Un gouvernement qui serait obligé d'administrer des lois qui avaient été adoptées contre sa volonté serait dans une position intolérable. Il ne pourrait certes pas répondre de leur bien-fondé.

Le cas de la démocratie directe met en relief, cependant, les aspects élitistes de notre système de gouvernement, notamment le contrôle complet du processus référendaire par le gouvernement¹¹⁵. Nous croyons qu'en dernière analyse notre préférence est déterminée par l'importance que l'on accorde d'une part à la stabilité, au compromis, à la modération et à des principes fondamentaux et, d'autre part, au changement, à la participation, à la compétition, à l'ouverture et au gouvernement majoritaire¹¹⁶.

CONCLUSION

Comme la plupart des États de l'Ouest américain, la Californie s'est donnée au début du XX^e siècle les trois mesures chères aux Progressistes, soit l'initiative, le référendum et la révocation des législateurs. Après avoir été en usage assez intensément pendant une trentaine d'années, l'initiative a connu un certain oubli jusqu'à la fin des années 1970; la révolte des contribuables, la découverte de cet outil par la droite et l'émergence de firmes professionnelles de collecte de signatures l'ont ramené à l'attention de tous, et à un niveau d'utilisation jamais vu auparavant.

Plusieurs causes de ce regain de vie sont propres à la Californie, notamment la faiblesse des partis politiques, les divisions entre gouverneurs républicains et législatures démocrates, les surplus considérables accumulés au cours des années 1970. D'autres facteurs touchent tous les États et sont très américains : impossibilité de limiter les contributions financières, présence de nombreux groupes d'action politique autour d'une seule question, dont l'avortement, les *term limits*, la fiscalité, le port des armes, l'anglais langue officielle. Les deux types de causes se combinent en Californie où plus de propositions de toutes sortes sont soumises au public par les députés que par les auteurs d'initiatives.

L'initiative, version californienne, est loin de ce qu'espéraient ses créateurs. Le pouvoir est loin d'appartenir au peuple. Par contre, le

115. Vincent Lemieux, « La formulation de la question », in Pierre-F. Côté *et al.*, *op.cit.*, p. 95-102.

116. David Butler et Austin Ranney, *op. cit.*

peuple y tient, même avec toutes les faiblesses qu'elle démontre actuellement.

Bien que le nombre de référendums d'initiative gouvernementale soit légèrement en hausse dans le monde, il n'y a pas pour le moment au Canada ou ailleurs un mouvement visant à instaurer un plus grand nombre de mesures de démocratie directe, du genre des initiatives populaires. Cependant, il y a de nombreux signes au Québec, ailleurs au Canada et dans tous les pays développés, que les citoyens sont nettement moins disposés que par le passé à s'en remettre entièrement à leurs représentants élus¹¹⁷. Dans ces circonstances, notre réaction face à l'expérience de la Californie peut nous éclairer sur les valeurs qui comptent le plus pour nous. Nous ne voulons pas imiter les Californiens, même s'ils s'accommodent tout de même bien du système qu'ils se sont donné. Mais, comme toujours, la comparaison nous aide à mieux nous connaître.

117. Neil Nevitte, *The Decline of Deference*, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 1996.